

Relações multinível na política de financiamento da educação no Brasil: uma análise das tendências de centralização e descentralização de poder entre União e Estados

Lauana Simplício Pereira - Mestranda em Ciência Política – FFLCH/USP /
lauana.pereira@usp.br

*Trabalho preparado para apresentação no XII Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 26 a 30 de setembro de 2022.*

Resumo: Este trabalho objetiva analisar quais as principais tendências e dinâmicas de des/centralização na política de financiamento educacional no Brasil, considerando as contribuições de autores como Dardanelli et. al (2019); Gomes (2010); Arretche (2012) e Faletti (2006), que complexificam o entendimento sobre os tipos de descentralização. Ao se concentrar nas distintas des/centralizações ocorridas, o artigo analisa a distribuição vertical de poder entre estes entes na trajetória das políticas de financiamento educacional. Metodologicamente, conta com revisão bibliográfica e utiliza dados de legislação local e decisões judiciais sobre a política do Piso Nacional dos Profissionais do Magistério e despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Os resultados apresentam que a oferta de educação básica e seu financiamento se estruturaram historicamente de forma descentralizada nos estados e municípios. Em momentos específicos desta trajetória, a União busca restringir a autonomia política, administrativa e fiscal dos entes subnacionais nessa área, com a utilização de instrumentos de mudança centralizadores. Os estados, contudo, se valem de instrumentos de judicialização das regulamentações nacionais, da adaptação de regras nacionais com legislações locais sobrepostas e da interação com órgãos de controle no nível local para tensionar a relação com a União no sentido de ampliar ou preservar sua autonomia.

1. Introdução

A distribuição de poder ou divisão de autoridade entre governos central e subnacionais em arranjos federativos têm sido objeto de estudo na Ciência Política. Em especial, encontra-se na literatura o dilema da autonomia, que demonstrava preocupação sobre a conciliação de formas de estado que concentrem excessiva autoridade no governo central, que podem levar ao risco da tirania da maioria; e da autonomia irrestrita das unidades subnacionais, que poderiam paralisar a ação dos governos (ARRETCHE, 2012). Após uma primeira geração de estudos, autores como Obinger, Castles, Leibfried (2005) e Rodden (2005) passam a propor novos enfoques, que refinam a discussão e tratam de variedades de federalismo, com distintos retratos e significados destes arranjos e de processos de descentralização na conformação de políticas públicas.

No Brasil, o campo dos estudos sobre os efeitos dos arranjos institucionais na provisão de políticas e nas relações intergovernamentais solidificou o entendimento sobre a forte regulação exercida pela União a partir de 1988 nas políticas sociais (ARRETCHE, 2012; GOMES, 2009; VAZQUEZ, 2014), na qual incluiu a política educacional e sua dimensão de financiamento, que é objeto deste trabalho. Estudos mais recentes, contudo, partem destes resultados para argumentar que, embora reconheçam a importância da União na regulação de políticas sociais no Brasil, há significativa margem de autonomia decisória no nível local que não pode ser desprezada (BICHIR, BRETTAS E CANATO, 2017; BICHIR, 2018).

O objetivo deste trabalho é analisar quais foram as principais tendências e dinâmicas de des/centralização na política de financiamento educacional no Brasil, considerando as contribuições de autores como Dardanelli et. al (2019); Gomes (2010); Arretche (2012) e Faletti (2006), que complexificam o entendimento sobre os tipos de descentralização existentes, usualmente confundidos na literatura. Ao se concentrar nas distintas des/centralizações ocorridas, o artigo recorre à literatura sobre autonomia decisória e relações intergovernamentais entre União e governos subnacionais para analisar a distribuição de poder entre estes entes na trajetória das políticas de financiamento educacional no Brasil, com foco no período pós-redemocratização. Ao final, são discutidas duas políticas específicas que foram nacionalmente reguladas, mas que são marcadas por intensas disputas entre os níveis de governo: o Piso Nacional dos Profissionais do Magistério e a definição de despesas que podem ou não ser consideradas Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Essas políticas elucidam aspectos de

uma dinâmica multinível de poder entre União e governos subnacionais na implementação da política de financiamento educacional que constituem casos claros da possibilidade de variação da oferta da política educacional entre as unidades constituintes.

Conforme Dardanelli et. al. (2019), estudar tendências de des/centralização dinâmicas importa porque elas alteram o "equilíbrio federal", ou seja, a distribuição de poder entre o governo central e as unidades constituintes e têm consequências potencialmente abrangentes para a capacidade do sistema de entregar políticas.

Metodologicamente, o artigo contou com revisão bibliográfica da literatura sobre federalismo, descentralização e governança multinível; da política de financiamento educacional no Brasil e utiliza, na quarta seção, dados de legislação local e decisões judiciais sobre os temas do Piso Nacional dos Profissionais do Magistério e despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, coletados em estudo em produção pelo grupo de pesquisa do qual a autora participa. Este texto está dividido em cinco seções, para além desta introdução. Na segunda seção, é apresentado o referencial teórico que orienta este trabalho; na terceira seção, realiza-se apanhado das principais reformas des/centralizadoras das políticas de financiamento educacional no Brasil à luz dos tipos de descentralização e autonomia apresentados no referencial teórico; na quarta seção, são discutidos os casos da variação da política de financiamento educacional entre estados; e, finalmente, tem-se as considerações finais.

2. Referencial teórico

Arranjos institucionais federativos, suas variedades e consequências para a provisão de políticas

Um dos mais importantes dilemas postos em arranjos federativos é a distribuição de poder ou divisão de autoridade entre os entes e a definição entre os níveis de autonomia existentes para a União e entes subnacionais (OBINGER, CASTLES e LEIBFRIED, 2005). Conforme Arretche (2012), o dilema da autonomia pode ser sintetizado a partir da seguinte colocação: formas de estado que concentrem excessiva autoridade no governo central podem levar ao risco da tirania da maioria, já que esta não teria resistência para execução de suas preferências. Por outro lado, se dotadas de autonomia irrestrita, as unidades subnacionais poderiam paralisar a

ação dos governos, já que haveria grande número de pontos de veto no processo de tomada de decisão (ARRETCHE, 2012).

Os efeitos desse tipo de arranjo na formação de estados de Bem-Estar Social e nas políticas públicas foram objeto de intensa discussão na Ciência Política. A literatura tradicional apostava que, em sistemas federativos, o efeito esperado seria um caótico cenário de disputas entre os entes, que culminaria na incapacidade de coordenação e ingovernabilidade (STEPAN, 1999). Medidas de descentralização fiscal, tais como nível de gasto realizado por cada esfera de governo; repartição de receitas de um país entre os níveis de governo, do poder sobre a instituição de tributos e de divisão constitucional de competências e atribuições entre entes eram, via de regra, indicadores frequentes nos estudos que tratavam da comparação da autonomia e dispersão de autoridade em diferentes nações. Autores como Rodden (2005), contudo, vão na contramão desta evidência. Para ele, há, entre os países, retratos muito diferentes da descentralização e do federalismo. O autor defende que é pouco frequente que a descentralização fiscal e de políticas signifique um deslocamento de uma quantidade fixa de autoridade ou recursos do governo central para os governos regionais ou locais. Em vez disso, descentralização implica no acréscimo de novas camadas ou novos recursos e responsabilidades para os níveis subnacionais, em um contexto de superposição de esferas de autoridade (RODDEN, 2005).

Em resumo, Rodden entende que o federalismo e descentralização não implicam que o centro e os estados sejam soberanos, um protegido contra a interferência do outro, e que cada um aja de forma autônoma. Ao contrário, argumenta que as federações estão sob constante renegociação e, na maior parte delas, o governo central depende das unidades subnacionais para implementar suas decisões e não estão autorizados a efetuar mudanças do status quo em algumas áreas sem o consentimento das unidades constituintes (RODDEN, 2005).

No mesmo sentido, Obinger, Castles e Leibfried (2005) demonstram que do federalismo não se pode derivar necessariamente a dispersão de autoridade política e que não existem efeitos únicos deste modelo nas políticas sociais, porque este formato de organização não representa necessariamente um conjunto uniforme de arranjos institucionais no espaço e no tempo. Há, na verdade, variedades de federalismo. As responsabilidades entre o governo central e governos subnacionais são divididas e estes autores tratam desta divisão a partir da conceituação dos termos de federalismo interestado e intraestado. No primeiro, existe uma divisão vertical de

poder entre a União e as unidades subnacionais que é bem estabelecida, onde geralmente um ente atua exclusivamente em uma área de política, de modo independente. No segundo caso, a divisão de responsabilidades ocorre no processo de produção de uma política, como com o estabelecimento de que a União seja a responsável pela regulamentação e as unidades subnacionais, por sua execução.

As múltiplas dimensões de descentralização e autonomia subnacionais

Assim como existem variedades de federalismo, na literatura brasileira autoras como Gomes (2010) e Arretche (2012) complexificam essa discussão ao falarem das múltiplas dimensões de descentralização. Tratar da descentralização nessa perspectiva se apresenta como uma ruptura com a noção de que descentralização fiscal seria a condição suficiente para a autonomia dos governos subnacionais (GOMES, 2010). Arretche (2012), assim como Rodden, reafirma que resultados de política não podem ser deduzidos diretamente da categoria federalismo nem da categoria descentralização. A autora desenvolveu trabalho pioneiro onde a combinação de regras institucionais que centralizam a autoridade política nas relações entre União e governos subnacionais e permitem aos governos centrais obter cooperação para realizar políticas de objetivo comum são mais úteis para entender as relações federativas no Brasil que a distinção binária entre estados federativos e unitários (ARRETICHE, 2012).

Esse novo olhar sobre a descentralização de políticas representou também uma visão mais acurada dos processos de descentralização. Como alertam Gomes (2010) e Dardanelli et. al. (2019), na literatura em geral a descentralização era carregada de implicações normativas, sendo vista como boa enquanto a centralização é ruim; como processo que resultaria maior performance dos governos na entrega de políticas públicas, já que a provisão estaria mais próxima das preferências dos cidadãos no nível local.

No Brasil, essa ideia foi fortemente difundida. Draibe (1998) aponta que o padrão brasileiro de descentralização se caracterizou, desde o fim do regime militar, pela predominância de motivações e alvos eminentemente políticos, superiores aos de cunho fiscal e financeiro. O aumento de poder e recursos dos governos subnacionais observados, com correlato enfraquecimento do governo central, sobretudo sacramentados na Constituição de 1988, seria a expressão da vontade política de suprimir tendências autoritárias observadas no período anterior. Esse contexto reforçou a associação entre descentralização e equidade, em um

entendimento que a melhora da provisão de políticas sociais haveria de ocorrer, tendo em vista a possibilidade de programas serem apoiados em formatos decisórios mais democráticos (DRAIBE, 1998).

Problematizando esse fenômeno no Brasil e outros países da América Latina, Faletti (2006) diferencia processos de descentralização em três tipos: administrativa, fiscal e política, que não devem ser confundidos e que podem ou não ocorrer conjuntamente. A descentralização administrativa engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais aos governos subnacionais. Esse tipo de descentralização pode levar à transferência da autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas esta não é uma condição necessária. A descentralização fiscal, por sua vez, consiste no conjunto de políticas com objetivo de aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais, seja por meio do aumento de transferências do governo central, da criação de novos impostos subnacionais ou da delegação da autoridade para cobrar impostos anteriormente cobrados pela esfera federal. Finalmente, a descentralização política é o conjunto de medidas que transfere autoridade política e abre espaços, ou reativam aqueles já existentes, para a representação das sociedades subnacionais.

Arretche (2012), por sua vez, defende que, a despeito das tendências descentralizadoras estabelecidas na Constituição Federal de 1988, a União ainda possuía amplo poder decisório de afetar a oferta de políticas no nível local. Isso porque os efeitos centrífugos derivados das instituições com características de dispersão da autoridade (tais como autonomia política dos governos, descentralização fiscal, fragmentação e descentralização partidária) seriam suficientemente sobrepostos por instrumentos de regulação, em especial mecanismos empregados pelo governo central para afetar as decisões de gasto e de políticas no nível subnacional, minorando a ideia de descentralização apresentada anteriormente (ARRETCHE, 2012).

No mesmo sentido de Faletti (2006), Arretche (2012) propõe que existem, na verdade, diferentes dimensões de descentralização e que elas não podem ser tomadas como equivalentes. São elas: a descentralização de competências, que trata da divisão de responsabilidades entre os entes; a descentralização fiscal, que trata da autonomia sobre a decisão alocativa e poder arrecadatório de cada ente; e a descentralização política, que trata sobretudo da capacidade de governos subnacionais terem liberdade decisória em processos eleitorais próprios. A autora

pontua que a descentralização de competências, também chamada de *policy-making*, não pode ser adequadamente interpretada como descentralização de autoridade decisória sobre essas mesmas políticas, chamada de *policy decision-making*.

Mesmo que governos locais sejam eleitos diretamente, suas decisões sobre políticas podem ser muito afetadas pela regulação dos níveis superiores de governo, tendo encontrado que parte expressiva das decisões de gasto dos governos locais no Brasil não era disciplinada pelo mercado ou pelos cidadãos, como prevêem as teorias do federalismo fiscal e descentralização, por exemplo, mas pela regulação federal. A centralidade decisória mantida pelo governo central explicaria o êxito da União em aprovar uma série de normas que restringiram a liberdade dos governos subnacionais em diversas áreas de política, a partir dos anos 1990, incluindo a política educacional e que lograram o alcance de redução de desigualdades entre as unidades constituintes da federação (ARRETCHE, 2012; GOMES, 2009).

Em resumo, para Arretche, a dinâmica das relações verticais entre União e entes subnacionais no Brasil resultam da combinação de dominação federal com autonomia política das unidades subnacionais. Ainda que a expansão da autoridade da União significasse necessariamente supressão da autoridade dos governos locais, esse não seria um jogo de soma zero. Em vez disso, argumenta que ambos os níveis de governo são fortes, porém, em dimensões diferentes da produção das políticas que resume-se na distinção entre quem formula a política e tem autonomia decisória sobre ela e quem implementa (ARRETCHE, 2012). Estudos mais recentes, contudo, partem destes trabalhos basilares no tema das relações intergovernamentais e dinâmicas de descentralização do Brasil para avançar no sentido de que embora reconheçam a importância da União na regulação de políticas sociais no Brasil, há significativa margem de autonomia decisória no nível local que não pode ser desprezada, o que será tratado no tópico a seguir.

Dinâmicas multinível na federação: relações verticais de poder entre a União e entes subnacionais

Em estudo de caso sobre a implementação subnacional da política de assistência social no Brasil, Bichir, Brettas e Canato (2017), partindo dos trabalhos de Arretche (2012), argumentam que a distinção entre a União como sendo *policy decision-making* (o ente que formula a política) e os governos subnacionais como *policy-making* (que executam a política) precisa ser

complexificada, levando em conta dinâmicas locais de implementação, novos fluxos de decisão, que considerem inclusive arenas formais e informais existentes, nas quais essas decisões são pactuadas. Isso porque há evidências coletadas de que as regulações nacionais não produzem os mesmos efeitos em todos os lugares (BICHIR, BRETTAS e CANATO, 2017).

Bichir (2018) argumenta que para entender essas divergências deve-se olhar para os processos de implementação de políticas no nível local, o que requer analisar dinâmicas de governança multinível, que envolvem a análise de duas dimensões. Na dimensão vertical, importa analisar tensões entre diferentes níveis de governo. Na dimensão horizontal, são analisadas as disputas que ocorrem, por exemplo, entre diferentes burocracias e áreas de políticas, além de atores estatais e não-estatais, mas no nível local.

O que se defende é que quando implementadas no nível local, ainda que constrangidas por diretrizes nacionais, as regulações subnacionais podem produzir diferentes formas de atuação de instituições primariamente reguladas pela União. A literatura de governança multinível, destacados os estudos de Kazepov (2013), já argumentam pela necessidade de estudar a variação territorial dentro dos países (ou entre políticas de um mesmo país) e para a existência de regimes de cidadania subnacionais. O interesse reside, assim, em investigar o espaço de autonomia que têm os governos locais, e sua possibilidade de criar camadas regulatórias para além daquelas estabelecidas no nível federal, que eventualmente produzem novos formatos de política e, possivelmente, impactam em diferentes resultados entre os entes (BICHIR, 2018).

Tal leitura mais complexificada dos processos de descentralização de competências e interações entre os níveis de governo corrobora também com a proposição de Dardanelli et. al. (2019), em trabalho sobre como conceituar, medir e teorizar sobre dinâmicas de descentralização e centralização (des/centralização) em federações. Os autores distinguem a des/centralização entre os tipos estática e dinâmica. No primeiro caso, trata-se da distribuição de poderes entre as instituições do governo central e as instituições dos governos subnacionais de uma federação a qualquer momento, sendo o poder entendido como o grau em que uma unidade constituinte é capaz de tomar decisões sobre políticas públicas sem restrições pelo governo central ou outros entes.

Já para conceituar a descentralização dinâmica os autores abordam, antes, a necessidade de elencar os dois tipos de autonomias as quais uma unidade constituinte pode ter: autonomia

política e autonomia fiscal. A autonomia política diz respeito à capacidade de uma unidade constituinte de moldar políticas, já a autonomia fiscal diz respeito à sua capacidade de obter recursos financeiros por meios próprios e de alocar recursos como quiser, similares às distinções sobre tipos de descentralização apontados anteriormente. À luz do exposto, podemos conceituar a des/centralização dinâmica em seu nível mais genérico como uma mudança em pelo menos uma categoria de política ou autonomia fiscal significativa o suficiente para ser capturada pelo regime de medição (DARDANELLI et. al., 2019).

Dois aspectos no trabalho destes autores são relevantes para os objetivos pretendidos neste artigo. O primeiro deles trata da divisão de autonomia política entre autonomia legislativa e autonomia administrativa. A autonomia legislativa diz respeito à posse de poderes legislativos próprios em uma unidade constituinte. Este aspecto é particularmente importante porque a alocação constitucional muitas vezes pode ser na forma de poderes compartilhados, ou simultâneos, e a "legislação-quadro" de um governo central pode deixar pouco espaço para as unidades constituintes legislarem de forma autônoma. Já a autonomia administrativa diz respeito ao grau de liberdade que uma unidade constituinte tem para decidir sobre implementar a legislação do governo central, bem como a sua própria. Os autores afirmam que, no geral, as unidades subnacionais são as maiores responsáveis pela implementação, o que lhes concede um grau de discricão e, portanto, autonomia, para que possam moldar o resultado final de uma política nacionalmente regulada, incluindo, em alguns casos, a promulgação de uma legislação secundária. Embora essa forma de autonomia seja menos consequente do que a autonomia legislativa, ela não é trivial porque pode proporcionar verdadeira adaptação dos objetivos da política central às preferências locais ou mesmo alterar, frustrar ou melhorar os objetivos do governo central (DARDANELLI et. al., 2019).

O segundo aspecto relevante nos estudos de Dardanelli et. al. (2019) para este trabalho consiste na identificação de propriedades principais que incidem em processos de descentralização dinâmica, isto é, que afetariam a distribuição vertical de poder. Entre elas, estão os instrumentos de mudança. O mais claro deles é a emenda constitucional. Como a distribuição de poderes entre as ordens centrais e constituintes do governo é tipicamente consagrada na Constituição Federal, uma emenda constituinte que altera a alocação de tais competências é um instrumento óbvio de des/centralização. A mudança constitucional, contudo, por si só pode não implicar na des/centralização até que seja implementada via legislação ou outros instrumentos, tais como a

legislação promulgada pelos governos central ou constituinte que autoriza ou restringe a ação de um ente subnacional em um dado campo; decisões judiciais regulando a distribuição de poderes entre os níveis de governo e na resolução de disputas entre eles; e instrumentos fiscais, como mudanças na composição e regras das transferências de entre níveis de governo.

Na seção seguinte, será apresentado o quadro dos principais marcos que definem as relações verticais de poder entre União e entes subnacionais, com foco para os estados, na política de financiamento educacional e divisão de competências nesta área. Deseja-se identificar quais foram os instrumentos de des/centralização, conforme abordados por Dardanelli et. al. (2019) utilizados ao longo do tempo e a quais tipos de des/centralização (FALETTI, 2006; GOMES, 2010; ARRETCHE, 2012) esses instrumentos correspondiam, para demonstrar as dinâmicas de poder envolvidas na governança multinível da política de financiamento educacional.

3. Dimensões de des/centralização das principais reformas na área de financiamento da educação básica no Brasil

Esta seção objetiva realizar um apanhado das principais reformas des/centralizadoras das políticas de financiamento educacional no Brasil e analisá-las segundo as distintas dimensões de des/centralização e autonomia elencadas na seção anterior, e identificar alterações nas relações verticais de poder entre União e nível subnacional de forma geral em cada uma delas.

Panorama das reformas na área de financiamento da educação que envolveram medidas de descentralização/recentralização no período recente

No Brasil, a oferta de educação esteve historicamente descentralizada política, administrativa e fiscalmente, a cargo dos níveis subnacionais até meados do século XX. Desde os anos 1800, como demonstram Cury (2011) e Abrucio (2010), eram as províncias as responsáveis pela provisão de educação básica e o poder central pelo ensino superior. Em Ato Adicional de 1834 há registros, inclusive, de concessão de competências legislativas (autonomia para legislar) às províncias sobre as normas gerais da educação pública fundamental.

É apenas em 1934, no governo Vargas, que há tendência de centralização desta área de política na União. Há determinação via emenda constitucional, um dos instrumentos de mudança centralizante, como discute Dardanelli et. al. (2019), sobre a gratuidade e obrigatoriedade de toda a educação básica, com orientações claras para a instituição de planos de longo prazo para

a educação sob coordenação da União. Foi a primeira vez que foi utilizado o mecanismo de vinculação orçamentária, que definiu a vinculação das receitas resultantes de impostos aplicadas à educação nos três níveis: mínimo de 10% para União e municípios e de 20% aos estados e ao Distrito Federal, medida que restringiu a autonomia fiscal e administrativa dos governos subnacionais nesta matéria. Em seguida, durante o período ditatorial, ocorre o fim das vinculações orçamentárias, em tendência ao movimento de des/centralização administrativa e fiscal, uma vez que o regramento que restringe a liberdade subnacional foi suspenso (CURY, 2011).

Em 1946, com a restauração da democracia no Brasil, há a promulgação de nova Constituição e, mais tarde, em 1961, da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tanto a Constituição de 1946 quanto a LDB retomaram os dispositivos instituídos em 1934 sobre a educação nacional, inclusive o mecanismo de vinculação de impostos. A Lei delineou mais claramente as competências para atuação de estados e municípios na oferta de educação, em um movimento de uniformização da liberdade de ação dos governos subnacionais (CURY, 2011). Foi, contudo, omissa em estabelecer qual o papel da União no apoio aos entes ofertantes da política. O que demonstrava que a organização da educação continuava a se desenhar por um federalismo dependente dos setores ligados à economia e à divisão dos impostos, pois, uma vez sob responsabilidade de governos estaduais desiguais, a oferta da política seria desigual (CURY, 2011). Este é um marco importante de momento em que a União restringiu autonomia administrativa dos entes subnacionais, estabelecendo parâmetros nacionais para a oferta da educação sob responsabilidade dos governos subnacionais, desacompanhada de instrumentos fiscais, como mudanças na composição e regras das transferências de entre níveis de governo (DARDANELLI et. al. 2019).

Os principais marcos legais da política educacional brasileira, incluindo sua dimensão de financiamento tal qual conhecemos hoje, estão inscritos na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB — Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e na utilização do mecanismo de fundos contábeis para redistribuição de recursos entre entes, todos aprovados no fim da década de 1980 e anos 1990. O principal mecanismo de financiamento adotado foi a vinculação de impostos, que determinou a aplicação de, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no caso da União e 25% para estados e municípios. (BRASIL, 1988; MARTINS, 2011). Tal arcabouço jurídico

fixa a atual divisão de responsabilidades e competências entre os entes federados, para promover o funcionamento efetivo do regime de colaboração. Nesta mesma Constituição, há também o redesenho da distribuição de receitas entre os entes, em direção à descentralização fiscal para os governos subnacionais, em especial os municípios, que, em consequência, ampliaram sua participação no gasto total com políticas sociais (DRAIBE, 1998).

Desde então, o Estado brasileiro passou a assumir a forma de federalismo cooperativo, especialmente com a previsão de instrumentos como fundos contábeis para educação e planos nacionais (MARTINS, 2011). No atual modelo, diferentes instituições e níveis de governo partilham o poder sobre a tomada de decisão na política, mas com diferentes graus de autonomia. À União, cabe o papel de coordenar a promoção das políticas educacionais, refletido em sua função tanto normativa, ao legislar sobre as diretrizes e bases nacionais da educação (art. 22, XXIV), quanto em suas funções supletiva e redistributiva, relacionadas à organização do sistema federal de ensino, transferências de recursos aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios e financiamento das instituições públicas federais. Quanto aos estados, devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio e a LDB também acrescenta a responsabilidade de priorizar o oferecimento do ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Já aos municípios, cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, além da responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração com estados e União, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental.

Conforme Draibe (1998), foi bastante acentuado o esforço de descentralização em diversas áreas de políticas sociais que o país realizou desde o fim dos anos 1980. Contudo, a autora entende que a despeito dessa descentralização, nos anos 90, preocupações de ordem fiscal, relacionadas à etapa de estabilização e ajustamentos que o país passava, conflitaram com o registrado aumento de poder e recursos dos governos subnacionais e o consequente enfraquecimento do governo central. Isso introduziu turbulências no novo desenho do federalismo brasileiro e, embora a autora argumente que não tenham sido invalidadas as disposições descentralizadoras que possibilitaram o incremento das receitas e um maior grau de autonomia dos governos subnacionais, essas circunstâncias dificultaram a pactuação política das reformas que ainda se faziam necessárias para correção de desequilíbrios regionais (DRAIBE, 1998).

Foi neste cenário de restrições fiscais pós-descentralização que, nos anos 1990, ficou mais nítida uma mudança na natureza das relações verticais estabelecidas entre União e governos

subnacionais na política de financiamento educacional. Nos termos de Obinger, Castles e Leibfried (2005), é perceptível, entre as variedades do federalismo, a conformação de um federalismo intraestado, em que a divisão de responsabilidades ocorria no processo de produção de uma política, com a União se conformando com forte poder regulatório e os governos subnacionais como executores da política, ao menos no plano formal. Nos termos de Arretche (2012), são as reformas observadas neste período exemplos de que o que se descentralizou, em 1988, foi a execução da política, permanecendo a autonomia decisória centralizada na União.

Nos anos 1990, a União conseguiu aprovar importantes mecanismos que, como salienta Gomes (2009), restringiram a liberdade do gasto subnacional na política educacional. Entre eles, citam-se dois de maior importância: Em primeiro lugar, os artigos 70 e 71 da LDB (BRASIL, 1996), que indicam gastos considerados devidos (art. 70) e indevidos (art. 71) no cumprimento da vinculação mínima de recursos (PINTO; ADRIÃO, 2006). Ao definir critérios para a despesa em MDE, a LDB usa da restrição de liberdade do gasto como mecanismo de coordenação, que reduz a autonomia política e fiscal dos entes federados.

Em segundo lugar, houve a apresentação de proposta do Ministério da Educação que transformou o financiamento da educação com novas regras para subvinculação de impostos e uso de recursos: a aprovação da Emenda Constitucional 14, de 1996, que criou um fundo contábil específico para o ensino fundamental e a valorização do magistério, o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Esse fundo redistribuiu os recursos de impostos de cada governo estadual e seus municípios. Com regras que restringiram a liberdade de gasto dos entes subnacionais, introduziu estímulo à ampliação da oferta do fundamental ao redistribuir recursos em função das matrículas nesta etapa e obrigar aplicação mínima de 60% dos recursos do fundo na valorização dos profissionais do magistério (GOMES, 2009; VAZQUEZ, 2014). Com essa política, houve um processo acelerado de universalização de vagas e descentralização do ensino fundamental dos estados para os municípios, que recebiam recursos para tanto. Como resultado desse mecanismo, houve ganhos na correção de desigualdades de financiamento entre municípios de um mesmo estado, já que o valor por aluno vinculado ao fundo passou a depender da matrícula existente e não da capacidade contributiva de cada esfera de governo (GOMES, 2009; VAZQUEZ, 2014).

O Fundef tinha prazo de vigência de dez anos e, uma vez reconhecidos os seus ganhos, o governo federal aprovou o Fundeb, de funcionamento similar, mas que abrangia toda a educação básica

e não somente o ensino fundamental. Além disso, a nova versão do Fundo ampliou a participação da União, que foi obrigada a alocar 10% do total do Fundeb em verbas federais para complementar os fundos estaduais com menos recursos, de modo a equalizar um piso de receita por matrícula. Em 2020, o Fundo foi constitucionalizado com a aprovação da Emenda Constitucional 108, tornando-o permanente e ampliando a participação da União na composição de receitas do fundo, de 10% para 23% do total, demanda dos estados e municípios. Por outro lado, novas regras estabelecidas ampliaram a regulação sobre os entes subnacionais, restringindo sua autonomia administrativa e legislativa. Houve a definição de que, no mínimo, 70% dos recursos do fundo fossem despendidos para a valorização dos profissionais da educação e, para os entes que recebem complementação da União, que 50% fossem direcionados à educação infantil. Além disso, a emenda sanou importante omissão da LDB ao definir que gastos com pessoal aposentado não possam ser computados para fins de aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, restringindo sobremaneira a autonomia política e fiscal dos entes subnacionais que realizam tal prática, a ser discutida na seção seguinte (BRASIL, 2020).

Em resumo, as reformas ocorridas com a promulgação da LDB e a política de fundos representam tendências centralizadoras da política de financiamento educacional, com a União exercendo forte poder regulatório sobre os entes subnacionais. Essas alterações são feitas, em sua maioria, tendo as emendas constitucionais como instrumento de mudança (DARDANELLI, et. al. 2019), que sacramentam a obrigatoriedade de atendimento destas normas pelos governos subnacionais. Esse instrumento parece ser o único possível em um cenário onde, historicamente, a política educacional já estava descentralizada administrativa, política e fiscalmente.

A despeito do mecanismo da política de fundos ter induzido a descentralização das matrículas, as receitas necessárias ao financiamento dessas matrículas não foram transferidas da União para os governos subnacionais, mas sim houve uma redistribuição entre estados e municípios, sendo que os primeiros perdem receitas para os segundos. O esforço de universalização de matrículas neste período, portanto, foi financiado com os recursos próprios preexistentes dos governos subnacionais, havendo tendência de descentralização fiscal dos governos regionais para os locais, mas cuja decisão sobre isso foi realizada por ente alheio à essa divisão - o governo central. Embora já em 1996 houvesse a previsão de que a União dispusesse de instrumento fiscal descentralizador que complementasse as receitas de entes subnacionais, o dispositivo não foi

cumprido. Apenas com o Fundeb, em 2006, é que isso passa a ocorrer e, em 2020, esse instrumento de mudança fiscal é ampliado.

Muito embora caiba reconhecer a forte regulação exercida pela União a partir de 1988 na política de financiamento educacional, com restrições sobre a arrecadação tributária, alocação de gastos e priorização de etapas de ensino pelos entes subnacionais (ARRETCHE, 2012), é de se destacar a existência de um relativo grau de autoridade e autonomia dos governos locais, sobretudo explicado pelo histórico quadro de descentralização dessa política, em sua oferta e financiamento, sobre o qual a União não conseguiu incidir de forma veemente.

Dentro de suas obrigações constitucionais, os entes têm autonomia para decidir sua alocação de recursos na política educacional – para mencionar poucos exemplos, na determinação de salário e forma de contrato dos profissionais, na priorização de etapas (fundamental, médio, profissional) e modalidades de ensino (parcial, integral, educação de jovens e adultos) ou na distribuição de recursos entre programas e unidades escolares. Na seção seguinte, apresenta-se dois casos específicos que são centrais para a disputa do financiamento e alocação de recursos na educação: a remuneração de professores e a questão do pagamento de inativos com recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

4. Relações verticais de poder nas políticas de financiamento da educação: o caso do Piso Nacional dos Profissionais do Magistério e o conflito distributivo a respeito dos inativos na Educação

Como já destacado por Draibe (1998) e demonstrado na trajetória histórica dos sistemas de ensino no Brasil, a educação básica partiu de situação já descentralizada, com estados e municípios respondendo pela maioria da oferta da educação fundamental e média. Ainda que no período recente tenha crescido o poder regulatório da União (GOMES, 2009; ARRETCHE, 2012), Draibe argumenta que as esferas estaduais e municipais gozam de ampla autonomia e competência para legislar sobre as mais importantes dimensões da educação básica, como currículo, jornada escolar, sistemas de recrutamento e capacitação docente, remuneração de pessoal, etc. Por essa razão, pontua que a despeito da existência de legislações nacionais, descritas no tópico anterior, o sistema educacional é extremamente heterogêneo em organização, conteúdo e desempenho.

O caso do Piso Nacional dos Profissionais do Magistério

Draibe (1998) destaca duas fontes de autonomia importantes, sobre as quais há variação entre os entes subnacionais na provisão da política de educação: os currículos, que são elaborados livremente pelos diferentes níveis de governo, e o fato de estados e municípios serem autônomos para recrutar e fixar a remuneração dos docentes, observado apenas, desde 1988, a exigência constitucional de concurso público para a provisão de vagas (DRAIBE, 1998). O cenário apontado pela autora a respeito deste último ponto muda relativamente a partir de 2008, quando a União aprovou a Lei 11.738 de 2008, conhecida como a Lei do Piso dos Profissionais do Magistério, que fixou o vencimento inicial dos profissionais do magistério público da educação em R\$ 950,00 (o equivalente a 2,3 salários mínimos à época) por uma jornada de 40 horas semanais, sendo reajustado anualmente pelo percentual de variação do valor aluno do Fundeb, e ainda garantiu que a composição da jornada teria, no mínimo, um terço da carga horária dedicada à realização de atividades fora da sala de aula (BRASIL, 2008).

A aprovação da legislação, no entanto, trouxe diversas polêmicas jurídicas e fiscais sobre sua implementação, em especial por parte dos governadores estaduais. Parcela dos governadores protocolou duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF). A ADI 4167 tinha como argumentos centrais: i) que a Lei do Piso infringiria a autonomia dos chefes do Poder Executivo, contrariando o princípio da separação de poderes, ao dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos; ii) que haveria violação do pacto federativo por indevida ingerência da União nos sistemas de ensino dos estados, municípios e do Distrito Federal; iii) que a medida apresentaria riscos às finanças dos entes subnacionais ao não considerar suas capacidades orçamentárias.

Durante as arguições sobre as ADIs, os procuradores estaduais evocaram sistematicamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), outra legislação federal que restringe a autonomia fiscal subnacional, para explicitar restrições orçamentárias. Além disso, houve alegações dos governadores de ofensa aos princípios orçamentários constitucionais, da ingerência federal nas finanças estaduais, e especificamente, de que o reajuste do piso não poderia ser feito por meio de portaria, instrumento utilizado anualmente para determinar o acréscimo do valor aluno do Fundeb. Em ambos os julgamentos, o STF entendeu que a legislação deve ser cumprida por todos os estados.

A trajetória do conflito entre governos subnacionais e União descrita acima guarda estreita relação com a utilização de instrumentos de mudança que geram dinâmicas des/centralizadoras descrita por Dardanelli et. al. (2019): até 2008, a autonomia legislativa e administrativa para definição de salários dos professores estava descentralizada aos entes subnacionais, desde então, essa autonomia foi restringida pela União. Os estados, contudo, buscam mobilizar outro instrumento de mudança, a judicialização, para alterar essa dinâmica e descentralizar a autoridade política sobre este tema. Tem-se, contudo, a negação da demanda dos entes subnacionais na esfera judicial.

Ainda assim, levantamento realizado tendo como base o ano de 2019 demonstra que havia significativa variação no cumprimento desta legislação pelos governos estaduais. Em 2019, quando o valor do piso era de R\$ 2.557, apuração com referência nos vencimentos iniciais identificou 10 estados que não pagavam o piso, sendo três do Sudeste (SP, RJ e ES), três do Sul (SC, PR e RS), três na região Norte (AC, PA e TO) e um no Nordeste (SE). A diferença entre o maior e menor piso chegou a 4,3 vezes em 2019 e 2020, uma diferença expressiva em um indicador em que seriam esperados valores próximos ao valor de referência.

Não obstante, o levantamento realizado, e apoiado por outras investigações, identificou que alguns governos estaduais vêm promovendo adequação dos planos de carreira do magistério, utilizando-se de redução da dispersão salarial, aproximando os níveis salariais; pagamento por meio de subsídio, eliminando os adicionais e gratificações; e extinção do nível médio da carreira de magistério para desindexar a folha de pagamentos do piso nacional, o qual passaria a funcionar como remuneração mínima (CAVALCANTE et. al. 2019). Em resumo, a despeito da regra nacional garantidora de parâmetros mínimos de atuação, os estados se valem de uma série de adaptações na implementação dessa política para adequá-la ao cenário fiscal local, já que judicialmente foram obrigados a implementá-la.

O cômputo das despesas com profissionais da educação inativos como aplicação do mínimo constitucional

Além do pagamento do piso nacional discutido no tópico anterior, outra questão que há muito tempo é alvo de disputas na relação vertical de poder entre União e estados são as interpretações acerca das despesas com inativos na educação. Existem despesas que podem e que não podem ser consideradas para fins do cômputo da aplicação mínima em MDE. Incluída no rol de

despesas permitidas até 1996, os inativos não foram tratados na nova LDB promulgada naquele ano, sendo omissos no rol de despesas permitidas e no de proibidas (artigos 70 e 71). A questão não é trivial, uma vez que a educação é área de política intensiva em pessoal, e a maior parcela de gastos em todos os entes é direcionada a este tipo de despesa e, proporcionalmente, ao pessoal já aposentado.

A discussão sobre a inclusão ou não desse tipo de gasto com MDE já foi alvo de judicialização, conforme demonstra Souza (2019). Desta vez não por parte dos estados, mas sim pela Procuradoria Geral da República, com vistas a proibir a prática de inclusão feita pelos governos subnacionais, em uma tentativa de centralizar o poder decisório sobre este tema na União, sem autonomia dos estados e municípios. Até 2019, quatro ADIs já haviam sido propostas pela Procuradoria-Geral da República contra normas estaduais que tentam permitir essas despesas na educação. O argumento principal da ação consistia na defesa de que editar normas gerais da educação é competência legislativa privativa da União e que a LDB não prevê as despesas com inativos como MDE (SOUZA, 2019).

Souza (2019), a partir da busca dos dados orçamentários das unidades da federação constatou que em um conjunto de 16 redes estaduais para as quais se encontrou informações, apenas quatro superariam a vinculação mínima de 25% de impostos para MDE se excluídas as despesas com inativos. Segundo o autor, a prática é realizada deliberadamente pelos governos estaduais, e a conivência dos órgãos fiscalizadores locais, bem como o imbróglho legal, são indutores dessa prática.

No caso do Estado de São Paulo, Pereira (2020) demonstrou que a prática de inclusão de despesas de inativos nos gastos com educação foi sacramentada em legislações locais. O estado editou duas legislações que permitem que os valores pagos em benefícios pela entidade sejam contabilizados no cálculo da vinculação constitucional. Em 2020, uma dessas legislações foi declarada inconstitucional pelo STF, mas São Paulo continua a realizar o pagamento dos inativos com recursos de MDE, se valendo da legislação complementar e de termo de ajuste de conduta firmado com o Tribunal de Contas Local (PEREIRA, 2020).

Em agosto de 2020, a Emenda Constitucional 108 de 2020 vedou, expressamente, o cômputo de despesas com inativos nos gastos com educação, resolvendo a questão da omissão. Não há, ainda, evidências empíricas robustas sobre a execução desta decisão nos governos estaduais.

A análise das duas disputas acima discutidas entre os governos locais e central na política de financiamento educacional demonstra que não é possível derivar diretamente das diretrizes definidas nacionalmente o arranjo de financiamento educacional nos estados brasileiros, em linha com os achados de Bichir, Brettas e Canato (2017). É comum, nos dois casos, a realização de adaptações locais e criação de novas camadas regulatórias para implementar as decisões tomadas nacionalmente, demonstrando a complexidade da governança multinível da política de financiamento educacional, no que se refere ao seu eixo vertical de relações e, conseqüentemente, a variação territorial de um mesmo regime de política que foi nacionalmente regulada (KAZEPOV, 2013).

Considerações finais

Foi objetivo deste trabalho a análise das dinâmicas de des/centralização na política de financiamento educacional no Brasil, apoiada na literatura sobre as múltiplas dimensões de descentralização, sobre autonomia decisória e relações intergovernamentais entre União e governos subnacionais, para identificar a distribuição de poder entre estes entes na trajetória das políticas em questão.

Na análise da conformação histórica das relações central-local nas políticas de financiamento educacional, viu-se que a oferta e financiamento da área é historicamente descentralizada, do ponto de vista das descentralização administrativa (ou de competências), fiscal e política. Estados e, em seguida, estados e municípios sempre responderam praticamente por toda a oferta e custeio dessa política. Em momentos específicos desta trajetória, a União busca restringir a autonomia política, administrativa e fiscal dos entes subnacionais nessa área, com a utilização de instrumentos de mudança centralizadores, via de regra emendas constitucionais discutidas e aprovadas no nível central, que estabelecem padrões mínimos a serem seguidos pelas unidades constituintes. Não há, no período, nenhum registro de medida de centralização administrativa (de competência ou execução) dessa política por parte da União, somente da autonomia decisória sobre o tema. Do ponto de vista das tendências de des/centralização fiscal, apenas a partir de aportes nos fundos contábeis vigentes a partir de 2006 é que se percebe maior participação da União no financiamento da política de educação básica, com a medida de complementação dos recursos do fundo aos estados com menores valores disponíveis por aluno.

O modesto papel no financiamento da União neste tema contrasta com as reformas que promoveu a partir dos anos 1990, pois, via de regra eram feitas com instrumentos de mudança que impunham significativas restrições fiscais à autonomia dos governos subnacionais, maiores financiadores e executores da política. Esses instrumentos, contudo, se estabelecem sobre políticas e práticas anteriores, tornando o processo mais complexo e não garantindo sua tradução direta no nível local. Muito embora seja razoável a análise de que a expansão da autoridade da União significasse necessariamente supressão da autoridade dos governos locais, esse não é um jogo de soma zero, como constatou Arretche (2012). Entretanto, diferentemente do que argumenta a autora, não se trata apenas da existência de diferentes dimensões de participação dos entes subnacionais na produção de políticas, em que um toma a decisão e outro a executa.

Estados e municípios dificilmente conseguiram vetar instrumentos que restringiram sua autonomia política, administrativa e fiscal nas políticas de financiamento educacional, usualmente aprovados na arena legislativa federal. Isso não tem significado, contudo, que eles tenham sido implementados exatamente como esperado pelo regulador central. Os achados deste estudo demonstram utilização, pelos estados, de judicialização das regulamentações nacionais, da adaptação de regras nacionais com legislações locais sobrepostas e da interação com órgãos de controle próximos no nível local, como visto na análises sobre a implementação da Piso Nacional dos Profissionais do Magistério e sobre a questão do cômputo dos inativos nas despesas da educação. Nesse sentido, esses achados se configuram como a criação de regulações subnacionais que podem produzir diferentes formas de atuação, entre as unidades constituintes, e moldar o resultado final de uma política nacionalmente regulada, podendo inclusive alterar o seu objetivo inicial. Essas estratégias são utilizadas pelos entes subnacionais como meios de ampliar sua autonomia restringida.

Dessa maneira, a análise permite compreender que os parâmetros nacionais estabelecidos constituem somente uma das dimensões que impactam a implementação local da política, que pode ser influenciada por elementos outros como instrumentos des/centralizadores à disposição em determinadas conjunturas políticas; pelas interações entre os atores relevantes que participam da formulação e execução destes instrumentos no nível nacional e aqueles no nível local, entre outros, que podem ser objeto de investigação de próximos estudos.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando. (2010), “A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento”, in R.P. Oliveira e W. Santana (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, Unesco, pp. 39-70.

ARRETCHE, Marta. (2012), Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz.

BRASIL. (1988), Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado, Brasília

_____. (1996), Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Texto atualizado por emendas. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Diário Oficial da União.

_____. (2008), Lei 11.738 de Julho de 2008. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica Diário Oficial da União.

_____. (2020), Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 - Altera a Constituição Federal para [...] disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundeb. Brasília, Diário Oficial da União.

BICHIR, Renata (2018). Governança multinível. Brasília, Ipea: Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI) no. 18, dezembro de 2018.

BICHIR, Renata; BRETTAS, Gabriela Horesh and CANATO, Pamella. 2017. “Multi-level Governance in Federal Contexts: the social welfare Policy in the City of Sao Paulo.” *Brazilian Political Science Review* 11(2).

CAVALCANTE, Camila; CASTRO, Renato; ÁVILA, J.; TOLDO, Luciana; LUZ, Rodrigo. (2019) Piso Salarial Nacional do Magistério Público: um retrato da política. Texto para Discussão. Tesouro Nacional.

CURY, Carlos Roberto Jamil. (2011). Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N.S.C.; SCHLESENER, A. (Org.). Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Líber Livro.

DARDANELLI, Paolo; KINCAID, John; FENNA, Alan; KAISER, Andre; LECOURS, Andre, and SINGH Ajay Kumar. (2019). “Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations.” *Publius* 49(1): 1-29.

DRAIBE, Sonia (1998) Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental. Série Reformas de Política Pública. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe,

FALETTI, Tulia. (2006) Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8.

GOMES, Sandra. (2009), “Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da

Descentralização Pós-Fundef’. *Dados*, vol. 52, no 3, pp. 659-690.

_____ (2010) The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. *Brazilian Political Science Review*, 4(2).

KAZEPOV, Yuri & BARBERIS, Eduardo. Social welfare Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective. In: MARX, IVE & NELSON, KENNETH. *Minimum Income Protection in Flux*. Palgrave Macmillan, 2013.

MARTINS, P. de S. (2011). O financiamento da educação básica como política pública. *Revista Brasileira De Política E Administração Da Educação*, 26(3). <https://doi.org/10.21573/vol26n32010.19795>

OBINGER, Hebert, CASTLES; Francis G, and LEIBFRIED Stephan (2005). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York, NY: Cambridge University Press. Introduction: Federalism and the Welfare State.

PEREIRA, Lauana S. (2020). A alocação de recursos para a educação no Estado de São Paulo: análise da execução de despesas e governança do orçamento público paulista. Monografia apresentada ao Bacharelado de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo

PINTO, J., & ADRIÃO, T. (2008). Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS – Revista Científica*, 8(1), 23-46. doi:<https://doi.org/10.5585/eccos.v8i1.457>

RODDEN, Jonathan. (2005), “Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas”. *Revista de Sociologia e Política*, no 24, pp. 9-27.

SOUZA, Fábio Araújo de. (2019), “Inativos da educação: despesa da educação?”. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, vol. 35, no 3, pp. 1018-1051

STEPAN, Alfred. (1999), “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos”. *Dados*, vol. 42, no 2, pp. 197-251.

VAZQUEZ, Daniel. (2014), “Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde”. *Dados*, vol. 57, no 4, pp. 969- 1005